

## 프랑스 정보경찰의 개혁과 갈등조정 역할에 관한 연구\*

김택수\*\* · 이창무\*\*\* · 문경환\*\*\*\*

### 〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 프랑스 정보경찰의 개혁과정
- III. 정보경찰의 갈등조정 역할
- IV. 결론

### I. 서론

제주 해군기지 건설, 4대강 사업, 밀양 송전탑 사태, 철도노조의 파업 등에서 볼 수 있듯이 정부의 공공정책 추진과 관련된 갈등은 막대한 사회·경제적 비용손실을 초래할 뿐만 아니라, 지역사회 공동체의 조화를 붕괴시킴으로서 지역사회 자체를 파괴하고, 여야 정치권의 갈등으로 확대되면서 사회통합을 저해하는 중요한 요인으로 작용하기도 한다.<sup>1)</sup> 과거 국가주도의 일방적 경제발전의 정책 하에서 일반 시민의 이익이 무시되고 소수자에 대한 배려가 부족하였다면, 민주주의 발전은 국민들이 더 이상 국가가 주도하는 각종의 정책시행에 있어 과거와 같이 순응하는 태도가 아닌 자신들의 정당한 이익을 보호하려는 적극적인 자세로 나타나고 있으며, 이는 공공갈등의 주된 원인이 되고 있으며, 그 양상은 더욱 뚜렷해지고 있다. 이처럼 정치, 경제, 사회, 문화,

\* 본 논문은 저자들이 수행한 2013년 경찰청 정책연구용역 “정보경찰의 갈등관리 전문화 방안에 연구” 보고서의 일부 내용을 정리하여 심화시킨 것임을 밝힌다.

\*\* 계명대학교 경찰법학과 교수(주저자)

\*\*\* 한남대학교 경찰행정학과 교수(공동저자)

\*\*\*\* 경찰대학교 경찰학과 교수(공동저자)

1) 이호용, “공공갈등 해결을 위한 국가공론위원회법 제정에 관한 연구”, 법과 정책연구 제13집 제2호(2013. 6.) 706-707면.

교육, 환경 등 다양한 분야에서 표출되는 국가의 정책수립 및 시행과정에서의 공공갈등뿐만 아니라 기존에 존재하는 각종의 제도에 대하여 그 제도의 개선요구와 다양한 이익집단간의 대립으로 인한 갈등은 당사자들 사이의 자율적인 조정이 이루어질 것을 기대하지만, 많은 경우에 있어 국가의 적극적 개입을 필요로 한다.

현 정부도 공공갈등으로 인한 사회, 경제적 손실과 국론분열의 문제에 대한 심각성을 인식하고 국책사업과 관련된 갈등 관리를 국정 주요 과제로 선정하고, 갈등 해소를 위한 중재기구나 협의 조정기구의 신설을 추진하고 있으며, 국무총리실 주도 아래 대형 국책사업이나 갈등이 예상되는 사업에 대해 각 부처별로 갈등관리심의위원회를 두도록 하는 등 다각적인 노력을 시도하고 있다. 2007년 제정된 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'(대통령령)은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결을 위한 역할 및 책무 등을 규정하고 정부 정책의 입안, 결정, 집행 단계에서 발생하는 갈등을 예방 또는 해결하는 데에 필요한 제도와 절차를 마련해 두고 있지만, 정책 추진의 당사자인 중앙행정기관이 주도하여 갈등을 관리하도록 하며, 정책추진에 따른 이익 또는 불이익을 받게 되는 시민의 적극적 참여와 국가적 차원의 공론화를 예정하고 있지 못하다는 점에서 근원적인 한계가 있다고 하겠으며, 그 실효성에 대하여는 여전히 회의적이라고 하겠다.<sup>2)</sup> 이처럼 공공갈등관리의 기제가 제대로 작동된다고 보기 어려운 현재의 상황에서 선진국 형태의 국가공론화위원회의 설치 등은 지속적으로 추진되어야 하지만, 공공갈등은 결과적으로 노조의 파업, 각종의 집회 및 시위로 나타나며 이는 곧 공공의 안녕과 질서에 대한 중대한 위협을 초래한다는 관점에서 접근하는 경우, 공공갈등의 문제점을 예방하고 해결하기 위한 대안으로서 정보경찰의 역할변화가 필요하다고 하겠다. 따라서 본 연구에서는 '시위의 천국'으로 불리면서도 공공갈등을 효율적으로 해결하고 있는 프랑스의 사례를 통하여 정보경찰의 개혁과정과 갈등해결을 위한 구체적인 개입방식을 살펴봄으로써 그 시사점을 도출하고자 한다.

2) Yoon, In Jin, Trends and Characteristics of Social Conflict in Korea, 갈등해결 관련 국제회의 발표자료, 2011 및 김광구·김동영, "공공갈등관리를 위한 갈등정보체계의 구축 및 활용방안 연구", 한국비교정부학보 제16권 제1호(2012) 등은 갈등관리시스템이 제대로 효과를 나타내지 못하고 있어 공공갈등의 발생 빈도에 영향을 주고 있지 못하다는 입장이다.

## II. 프랑스 정보경찰의 개혁과정

### 1. 2008년 개혁이전의 일반정보국의 연혁<sup>3)</sup>과 개요

18세기 말, 국가는 정권에 침해를 줄 수 있는 다양한 운동 또는 단체들을 감시하기 위한 조직을 설치하게 되었으며, 그 목표는 최대한의 정보를 수집하고, 대중의 여론의 변화를 살피고, 풍문을 확인하는 것이었다. 1852 - 1870년 제2왕정 시기 이 정보업무는 도지사와 내무부장관의 지휘 및 감독을 받는 특별경찰위원(commisaires spéciaux)에 의해 수행되었다. 1907년 수사경찰의 기원인 일명 '호랑이 수사반'(Brigades du Tigre)이 창설된 후 얼마 되지 않아 왕정복귀주의, 나폴레옹주의, 무정부주의, 사회혁명론 등 공화국 정권에 대한 격렬한 비판이 이루어진 정치적 긴장상태 속에서 일반정보반(Brigade des Renseignements généraux)이 창설되었다. 1937년에는 일반정보 및 행정경찰국(Direction des services de renseignements généraux et de la police administrative)으로 조직을 확대하여 공산당원을 색출하는 임무를 맡게 되었다. 2차 세계대전 중 비시(Vichy)정부는 나치경찰과 협력하기 위한 특별반을 신설하기도 하였다. 세계대전이 종식되고 정치, 경제, 사회분야의 정보수집과 거액의 돈이 유통되는 경마장 및 오락시설에 대한 감시업무를 위해 정보기관을 존치시키게 된다.<sup>4)</sup>

제5공화국시기 일반정보국의 역할은 냉전과 식민지독립의 분위기 속에서 정권에 위협요소가 되는 사회갈등, 식민지 갈등으로 점차 확대되었다.<sup>5)</sup> 알제리 전쟁과 함께, 1961년 OAS(알제리 독립에 반대하는 프랑스 비밀군사조직) 결성되자 일반정보국(RG)으로 하여금 효과적으로 폭력행위 및 테러리즘에 대처하는데 적합하도록 현재의 '수집계'(section recherche)의 전신인 '지역팀'(groupes régionaux)을 창설하였다.

1973년, 국경에 대한 감시와 이민자들에 대한 감시의 임무가 독립된 부서인 '항공 및 국경 경찰'(police de l'Air et des Frontières)(현재의 중앙국경감시국)에게 맡겨졌다. 반면에 파리의 경우 파리지역일반정보국(direction régionale des Renseignements

3) 프랑스 정보경찰의 기원에 대하여는 Jean-Marc Berlière et Marie Vogel, « Aux origines de la police politique républicaine », Criminocorpus [En ligne], Histoire de la police, Articles, mis en ligne le 01 janvier 2008, consulté le 27 avril 2014. URL : <http://criminocorpus.revues.org/257>.

4) [http://fr.wikipedia.org/wiki/Direction\\_centrale\\_des\\_Renseignements\\_g%C3%A9n%C3%A9raux](http://fr.wikipedia.org/wiki/Direction_centrale_des_Renseignements_g%C3%A9n%C3%A9raux).

5) 이상의 내용은 <http://www.politique.net/reenseignements-generaux.htm> 참조.

généraux d'Ile-de-France)이 이 분야에 있어 파리와 인접도를 관할하게 된다.

이후 일반정보국은 민주주의를 향한 위협들의 진전에 적응하도록 하는 노력들을 계속 추구하였으며, 테러리즘, 극단주의, 종교적 색채의 독립주의자들의 발전은 정보국으로 하여금 정보수집의 수단을 강화하도록 하였다. 1990년대에 정보국 소속 경찰관들은 도시폭력 및 반시민적 현상과 사이비종교 활동, 홀리건 또는 새로운 형태의 사회불만(세계화의 반대, 취약층에 대한 보호) 등에 역량을 집중하여 경보를 알리는 역할을 수행하였다. 반면에 1995년 정보경찰은 정당 내부에 대한 감시업무를 포기하게 된다.

2008년의 개혁 이전까지 경찰청 산하의 중앙일반정보국(DCRG)은 4개의 부국을 두었다. 즉 문서 및 인력관리를 담당하는 총무부국(sous-direction des ressources et méthodes), 테러리즘에 대한 정보를 수집하고 위협집단에 대한 감시의 임무를 수행하는 정보수집부국(sous-direction de la recherche)과 사회, 금융, 도시폭력<sup>6)</sup> 또는 각종 사건의 분야에서 수집된 정보들을 종합하는 분석·전망 및 사회부국(sous-direction de l'analyse, de la prospective et des sociétés), 카지노 및 경마장의 개장 및 폐장을 감시하고, 게임업과 관련된 사건들에 대한 조사를 담당하는 경마 및 게임부국(sous-direction des courses et jeux)으로 구성되었다.<sup>7)</sup> 이 외에도 윤리규범의 준수를 감시하고 연락체계의 원활한 감시의 역할을 하는 실무기술감찰팀을 운영하였으며, 이 부서는 연구업무에도 참여하였다.

중앙일반정보국은 3,850명의 다양한 계급의 경찰관들과 행정요원들로 구성되어 있었으며, 이 중 700명은 파리경찰청에 소속되어 있었다. 2,700명의 일반정보국 외근요원들은 도 단위로 전 국토에 분산되었으며, 이들 중 80%는 공개된 장소에서 합법적으로 내무부를 위하여 일을 하였다. 2008년 중앙일반정보국과 통합된 국토감시국(DST)은 특수형사경찰의 권한을 행사하는 국가안전관련 정보기구로서, 방첩, 대테러, 경제 및 과학자원의 보호 등의 임무를 수행하였다.<sup>8)</sup> 이 중 대테러 업무는 중앙일반정보국과의 업무중복으로 인하여 조직통합의 원인이 된다.

6) 도시폭력과 같이 사회적으로 이슈가 되는 사회현상에 대한 분석 및 대책 수립도 일반정보국의 업무의 일부분이다. 최원석, “프랑스경찰 일반정보국의 조직과 활동”, 치안정책연구, 2003(제17호), 270면.

7) 이하의 내용은 “RG: comment ça fonctionne”, 1997년 4월 10일자 lexpresse 기사를 발췌한 것임.

8) 최원석, 전개논문, 267면.

## 2. 2008년 정보기관의 개혁

### (1) 국토감시국(DST)과 일반정보국(DCRG)의 통합배경과 조직

국토감시국과 일반정보국의 통합은 국제테러리즘과 방첩으로 특징되는 글로벌화의 분위기 속에서 국가의 효율성을 높이기 위한 것이었다. 1994년 이미 통합에 대한 제안이 있었으나, 경찰공무원 특히 일반정보국 소속의 경찰관들의 반대가 심하였으며, 통합에 따른 강력한 정보기관의 탄생과 정치적 예측화의 우려로 인해 결실을 보지 못했다. 아울러 당시 니콜라 사르코지 내무부 장관과 긴장관계에 있었던 자크 시락 대통령이 내무부 장관의 권한을 강화시킬 수 있는 제도적 장치를 마련해 주는 것에 대한 염려로 인해 결정을 늦추게 되었다.<sup>9)</sup>

그러나 사르코지 대통령은 2007년 5월, 취임 후 2년간 준비하였던 일반정보국과 국토감시국의 통합과 중앙수사국내 대테러부국을 신설하는 작업을 단행하였으며, 같은 해 9월 13일 내무부 장관인 미셸 알리오 마리(Michèle Alliot-Marie)는 경쟁관계 및 업무중복을 피하기 위한 필요성을 지적하며 국토감시국과 일반정보국의 통합을 발표하였다. 이에 따라 2008년 4월 7일 중앙국내정보국(DCRI)의 창설에 관한 법령들이 채택되고, 7월 1일 경찰청 산하의 중앙국내정보국(DCRI)이 창설된다. 내무부의 보도 자료에 따르면 DCRI는 정보분야에서 프랑스식의 FBI를 의미하며, 대간첩업무, 테러리즘, 산업정보, 사회운동의 파악이라는 네 가지 주된 임무를 수행하게 된다. 반면에 종전에 중앙일반정보국이 담당하였던 경마 및 오락은 중앙수사국의 업무로 변경되었으며, 파리를 제외한 지방에 있는 일반정보국 소속의 일부 공무원들은 도생활안전국 소속으로 변경되었다.<sup>10)</sup>

DCRI의 구조 및 기능은 국가비밀로 취급되며, DCRI의 각 부서들은 지역상의 지휘관계를 제외하고 중앙국내정보국장의 유일한 지휘와 감독을 받는다. 따라서 도국내정보국(DDRI)은 도지사의 지휘와 감독을 받지 않는다.<sup>11)</sup> 인력구성을 살펴보면 2009년 기준 3,306명의 공무원으로 구성되어 있으며, 과거 DST의 인력 전원과 일반정보국(RG) 인력 일부로 구성되어 있다. 이 중 2,500명의 경찰관들은 정보관(actifs)으로 비밀취급의 권한을 받았으며 경정급 이상의 고위 간부가 164명이다. 이 정보관과 고급

9) Claude Journès, La police française en proie à la réforme, RSC, 2008, 963면 이하.

10) Claude Journès, 전제논문, 963면 이하.

11) Wikipédia "Direction centrale du Renseignement intérieur" 참조.

간부들은 DCRI의 본부(1,616명)와 각 방위지역 및 도단위(지방에 1,390명)에 배치되었다. 그러나 2009년 1월 15일 ‘공공정책의 수정’이라는 명목으로 전체 인력의 12%에 해당하는 400명에 대한 인원감축안이 발표되었으며, 2011년 12월 31일 2,922명으로 인력이 줄어들었다.<sup>12)</sup> DCRI는 상황본부와 8개의 부국으로 구성되어 있으며, 프랑스 전체는 파리를 포함하여 7개의 정보방위지역(Zone de renseignement)<sup>13)</sup>으로 분할된다. DCRI는 개입과 체포를 위한 18명의 경찰관으로 구성된 독자적인 작전팀인 GAO (Groupe d’Appui Opérationnel)을 두고 있다.<sup>14)</sup>

## (2) 중앙국내정보국(DCRI)의 임무

중앙국내정보국(DCRI)의 임무와 조직에 관한 2008년 6월 27일 제2008-609호 테크레(대통령령) 제1조는 “중앙국내정보국은 공화국 영토상에서 국가의 기본적 이익에 대한 침해를 구성할 수 있는 모든 활동들에 대한 대처를 그 권한으로 한다.”고 규정하고 있다. 구체적으로 중앙국내정보국은 이 자격으로 ① 외세의 힘과 조직에 의하여 일어나고, 관여되고, 지원되는 것으로 국가의 안전을 위협하는 성격의 활동들을 예방하고 처벌에 공조하는 것을 담당하며, ② 테러활동 또는 국가의 권위, 국가방위에 대한 비밀 또는 국가의 경제적 유산에 대한 침해를 목적으로 하는 활동의 예방과 처벌에 참여하며, ③ 국가의 안위에 대한 침해를 가져올 수 있는 전자통신의 감시와 전자통신기술과 연결된 범죄에 대처하는 것에 기여하며, ④ 극단적 성격, 동기, 행동 방식에 의하여 국가안전(sécurité nationale)에 대한 침해를 가져 올 수 있는 개인, 단체, 조직에 대한 감시와 사회현상에 대한 분석에 참여한다. 중앙국내정보국은 위에 열거된 목적에 부합하는 것으로 국가안전에 협력하는 모든 기관들로부터 배포되는 정보들을 취합한다(같은 테크레 제2조).

2008년 개혁의 영향을 받지 않았던 파리정보국은 종전의 DST와 DCRG의 업무를 그대로 수행하게 되었으며, 2008년 6월 27일 개정된 국립경찰의 복무규정에 관한 령(arrêté) 제2121-9조 제2항은 “파리경찰청 정보국은 테러행위의 방지와 극단적 성격, 동기, 행동 방식에 의하여 국가안전(sécurité nationale)에 대한 침해를 가져 올 수 있는 개인, 단체, 조직에 대한 감시를 위하여 중앙국내정보국(DCRI)의 활동에 공조한다.

12) Wikipédia “Direction centrale du Renseignement intérieur” 참조.

13) 파리, 릴, 렌즈, 메츠, 보르도, 마르세이유, 리옹.

14) Wikipédia “Direction centrale du Renseignement intérieur” 참조.

본 항에 규정된 임무를 수행하기 위하여 중앙국내정보국과 연계한다.”고 규정하고 있다.

이와 더불어 2008년 6월 27일의 데크레와 규칙들을 적용하기 위한 목적으로 제정된 2008년 7월 21일의 내무부장관 업무지침(INT/K/08/00139/c)은 내무부에 소속된 정보기관들을 재조직하여 지역적 조직을 설치하는 것에 관하여 규정하고 있다. 이 업무지침은 우선 주된 임무에 대하여 “방첩 및 외국의 간섭에 대한 대처; 대테러, 국가유산 및 경제안전의 보호; 폭력적 국가전복 활동 및 위협의 전조인 사회현상에 대한 감시”를 명시하고 있다.<sup>15)</sup>

### (3) 일반정보부국의 신설

2008년의 개혁에 의하여 이루어진 경찰 정보조직의 통합은 국가안보와 관련된 테러와 방첩업무에 초점이 맞춰지고 공공질서의 유지와 관련된 일반정보의 기능은 축소되는 방향으로 추진된다. 즉, 기존의 일반정보의 수집과 분석의 기능을 수행하도록 중앙생활안전국 소속의 일반정보부국(sous-direction de l'information générale: SDIG)을 신설한 것이다. 이에 따라 종전의 중앙일반정보국의 인력은 중앙국내정보국, 중앙생활안전국 및 중앙수사국으로 자신의 임무와 희망에 따라 재배치가 되었으며<sup>16)</sup>, 일반정보국 소속의 3,500명의 공무원 중 1,000여 명은 중앙생활안전국 소속으로 변경이 되고, 나머지 인력은 대부분은 중앙국내정보국으로 소속이 변경된다. 2012년 10월 1일 현재 SDIG의 인력은 총 1,959명이며, 이 중 경찰관은 1,464명이다.<sup>17)</sup> 그러나 수도인 파리는 지역적 특수성으로 인하여 새로운 부국의 권한범위에서 벗어나며, 파리지방청의 정보국은 종전의 체제를 그대로 유지하게 되었다.<sup>18)</sup>

이처럼 정보기관의 통합에 따라 중앙생활안전국의 임무도 변화를 맞이하게 되는데, 2008년 6월 27일 제2008-612호로 개정된 내무부 소속의 중앙행정의 조직과 분권화에 관한 1985년 10월 2일의 테크레 제12조는 “일반정보(information générale)의 범주 내에서 생활안전국은 파리를 제외한 전 국토상에서 정부 또는 자치단체에서 정부를 대

15) 2008년 7월 21일자 내무부장관 업무지침(INT/K/08/00139/c).

16) 2008년 7월 21일자 내무부장관 업무지침.

17) 2013년 5월 24일자 의회보고서(제1056호), 29면.

18) 파리경찰청이 다른 도와 달리 종전체제를 유지할 수 있었던 것은 국가기관들이 밀집해 있으며, 하루 평균 10개의 시위가 개최된다는 특수성을 반영하였기 때문이다. 반면에 파리경찰청 일반정보국의 임무는 종전과 달리 일드프랑스 지역에서의 테러행위에 대한 예방의 임무를 수행하고 DCRI의 활동에 공조를 하며, 또한 일드프랑스 지역에서의 SDIG의 활동을 조정하고 지도하는 임무를 맡게 되었다.

표하는 자(통상 도지사)에게 제공할 용도로 기관, 경제 및 사회분야와 특히 폭력현상과 같은 공공질서와 관련될 수 있는 모든 분야에서 정보의 수집, 집중, 분석의 임무를 담당한다. 이 임무는 도 및 지방자치단체의 전체 영토에서 수행된다. 중앙생활안전국은 이 자격으로 내부안전의 기관에 부여된 정보 수집 및 제공의 임무 수행에 공조한다.”고 규정하고 있다. 이러한 내용의 조직개편은 도생활안전국과 지방의 도생활안전국의 임무에도 변화를 가져 왔으며, 도 단위에는 도생활안전국에 도일반정보부(Service départementale de l'Information générale: SDIG)가 신설된다. 중앙국내정보국과 일반정보부국의 권한배분과 관련하여 중앙국내정보국장의 업무지시에 따르면, 일반적으로 DCRI는 단체 또는 사회 운동을 다루지는 않지만, 폭력이 국가체제의 완전성에 대한 영향을 줄 수 있다면, 폭력을 행사하거나 행사할 수 있는 개인에 대하여도 관심을 가진다는 것으로, 예를 들어 DCRI는 일반적으로 이슬람 종교 활동에 관하여 분석하지 않지만, 이슬람 근본주의자로서 잠재적 폭력성을 가진 자에 대하여는 분석한다. 마찬가지로 DCRI는 공공질서와 관련한 극단주의의 운동이나 단체를 관리하지 않지만, 국가전복을 목적으로 그것을 이용하거나 그 구성원이 되는 개인에 대하여 감시를 한다.<sup>19)</sup>

### 3. 2013년 정보경찰의 개혁방향

#### (1) 논의배경

2008년의 국토감시국과 중앙일반정보국 통합에 대한 비판이 끊이지 않는 상황에서, 2012년 3월 정보기관이 연루된 Mohamed Merah 사건<sup>20)</sup>이 발생하게 된다. 의회차원에서 진상규명과 개선방안에 대한 보고서<sup>21)</sup>가 제출되기에 이르렀으며, DCRI의 업무

19) 2008년 7월 8일 중앙국내정보국장 업무지시(PN/DCRI/N6384)

20) 알제리계 이슬람 테러리스트로써 2012년 3월 11일 및 15일 3명의 군인(parachutistes)을 살해하고 19일 툴루즈의 유대학교에서 3명의 학생과 1명의 학부모를 살해하였다. 알카이다 소속이라고 밝힌 그는 3월 22일 경찰특공대(RAID)와의 긴 대치 과정에서 사살되었다. 그런데 이 테러리스트는 2006년부터 이미 정보기관의 감시를 받아 왔으나, 2010년부터 부적절하게 중단되었다. 2011년 파키스탄의 지하드(jhad)에서 훈련을 받고 프랑스로 돌아왔으며, 사고발생 6개월 전인 2011년 11월에 DCRI의 요원들과 접촉을 하였으며, 2012년 2월 DCRI는 그에 대한 감시를 연장하고 정보원으로 고용할 것을 고려하였다. 이 사건으로 대테러업무의 비정상적인 작동이 문제되었으며, 이에 대한 경찰청의 보고서는 지역국내정보부서에 대한 지휘체계를 구축하고 일반정보부서와의 연락체계를 강화할 것과 경찰, 군경찰, 교정기관 사이의 정규적인 정보교환을 개선안으로 제시하였다. 이에 대하여는 “Affaire Merah : Manuel Valls rend public le rapport de l'IGPN”, Le Monde, 2012년 10월 23일자 기사 참조.



에 대한 강한 비판이 제기되었다. 아울러 SDIG의 위상 및 역할에 대한 재검토가 이루어졌다. DCRI와 달리 SDIG는 경찰청 생활안전국으로 소속이 변경된 후 제 자리를 잡지 못하였기 때문이다. 2008년 개혁에 있어 대테러와 방첩 업무만이 고상한 것으로 평가되었으며, 반대로 사회에 대한 분석, 극단적 운동의 동태파악, 프랑스 이슬람에 대한 관찰, 공공질서분야에서의 예측 등 도지사나 내무부장관으로 하여금 자신들의 부서들을 관리하고 사회운동을 예상하도록 하는 모든 것들은 무시되고 부적절하게 생활안전기능에 부여된 것이다. 이러한 배치는 생활안전국이 기본적으로 국내 정보활동의 주변적(marginal) 목적인 공공질서에 관심을 가지고 있기 때문에 바람직하지 않은 것으로 평가되었다.<sup>22)</sup>

SDIG에 대한 저평가는 정보시스템에의 접근을 차단하고, 차량, 기술적 수단 등 물적 어려움들을 겪게 하였으며, 몇몇 도 생활안전국장들의 무관심 등은 일상적 활동을 더욱 불안하게 만들었다. 게다가 DCRI와의 불평등한 관계는 정보에 대한 열정을 가지고 열심히 활동하고 있는 경찰관들의 박탈감을 증폭시켰다. 이는 결과적으로 현장에서 정보수집의 능력을 떨어뜨리는 결과를 초래하였다. 이에 따라 내무부장관은 SDIG의 임무들을 새롭게 인식하고, SDIG에 대한 재평가의 필요성을 거듭 강조하였다.<sup>23)</sup> 정보기관의 새로운 개혁에 관한 보고서를 작성하였던 Jean-Jaques Urvoas 사회당 의원은 세 가지의 개혁방안을 제시하였는데 첫째는 인접 정보국의 창설이며, 둘째는 일반정보국의 임무를 국내안전총국에 포함시키는 것이며, 세 번째는 정보총국을 창설하는 것이다.<sup>24)</sup> 결국 2013년 6월 17일 내무부장관은 정보조직의 비효율성의 문제를 극복하기 위한 개혁방안을 발표한다.

## (2) 개혁의 방향

내무부장관이 발표한 개혁의 주된 목표는 테러를 벗어나 사이버위협, 폭력적 국가전복, 극우, 극좌, 극단적 사회운동 등과 같은 위협들의 변화에 대처하기 위한 장치들의 효율성을 강화시키는 것이다.<sup>25)</sup> 개혁의 핵심적 내용은 중앙국내정보국을 국내안전

21) DESPRATS Guy, LEONNET Jérôme, *Affaire Merah : réflexions et propositions - Rapport de retour d'expérience sur la lutte anti-terroriste*, Ministère de l'intérieur, 2012 참조.

22) Jean-Jaques Urvoas, "Comment renforcer la SDIG?", 2012년 11월 19일 블로그.

23) Jean-Jaques Urvoas, 전계글.

24) Jean-Jaques Urvoas, "Les RG, la SDIG et après? Rebâtir le renseignement de proximité", synthèse de note publiée par la Fondation Jean Jaurès(2012년 1월 19일).

총국(Direction générale de la sécurité intérieure: DGSI)로 격상시키고, 경찰청장 소속이 아닌 내무부장관의 소속으로 변경하는 것이다.<sup>26)</sup> DGSI는 영국의 정보기관이 MI-5와 MI-6로 이원화되어 있는 것을 모델로 하였으며, DGSI라는 명칭을 사용한 것은 국외안전총국(DGSE)과의 균형을 맞추고 이 기관과의 업무경계를 명확히 하기 위한 것이다. 반면에 개혁안은 내부적 위협과 국가안보가 밀접하게 관련되어 있다는 점에서 이 두 기관이 상호 공조할 것을 강조하고 있다.<sup>27)</sup> 내무부장관은 “이 부서의 임무는 오로지 국가주권, 국가의 기본적 이익 및 공화국체제의 통합성을 방위하는 것에 근거할 것이다”라고 선언하여 그 임무를 명확히 하고 있다. 이처럼 달라진 위상과 임무수행을 위해 대폭적인 인력증원 계획이 발표되었으며, 장차 5년 동안, 현재의 DCRI에 소속된 인력 3,200명에 430명의 인력을 증원시키고 인력의 60%는 경찰관이 아닌 계약을 통하여 지역정치 분석가, 번역가, 언어학자, 법학자, 연구관 및 연구사들로 채용한다는 것이다. 이 인력들은 테러리즘, 사이버안보, 사법절차, 기술적 및 언어학적 지원 등의 현장에서의 분석능력 강화에 기여할 것으로 기대되고 있다.

개혁의 또 다른 방향은 경찰과 군경찰의 정보기능을 통합하고, 특히 사회운동, 도시 폭력 또는 위험그룹에 대한 탐지의 임무를 맡고 있는 일반정보부(SDIG)를 새롭게 개편하는 것이다. 2008년의 정보조직 개혁이 SDIG의 역할을 경시하고 충분한 물적, 인적 수단을 제공하지 않았다는 평가에 따라 내무부장관은 과거의 일반정보국(RG) 체제로 돌아가지 않지만, 특별한 의미를 담고 있지 않는 일반정보(informations générales)라는 표현 대신에 수집기능을 강조한 과거의 정보(renseignement)라는 용어를 사용하여 “국토정보”(Renseignement territorial)로 명명될 것이라고 발표하였다. 또한 부국(sous-direction)이라는 명칭 대신에 중앙부서(service central)라는 명칭을 사용하여 2014년 5월 “중앙국토정보부”(le Service central du renseignement territorial: SCRT)로 변경될 것이라고 발표하였다.<sup>28)</sup> 다만 이 정보부는 종전과 마찬가지로 생활안전국에 위치하게 된다. 이와 함께 정보조직의 개혁은 정보수단의 강화가 민주적 통제를 수반해야 한다는 것을 전제로 이미 설치된 의회정보특별위원회와 함께 전체 국가정보공동체에

25) 내무부장관이 발표한 개혁안에 대하여는 <http://www.interieur.gouv.fr/fr/Archives/Archives-Manuel-Valls-mai-2012-avril-2014/Interventions-du-Ministre/Reforme-du-renseignement> 참조.

26) DGSI는 2014년 4월 30일 제2014-445호 데크레에 의해 공식화되고 5월 12일 창설되었다.

27) Réponse du Ministère de l'intérieur, publiée dans le JO Sénat du 07/11/2013, 3241면.

28) “Vall veut doper le renseignement de proximité”, bfmtv, 2014년 3월 28일자 기사; 2014년 5월 6일 제 2014-454호 데크레에 의해 5월 12일 창설되었다.

공통되는 국내정보기술담당관을 설치하고 더 나아가 정보에 대한 법적체계를 강화하는 것을 포함하고 있다.<sup>29)</sup>

### III. 정보경찰의 갈등조정 역할

#### 1. 갈등조정의 법적 근거

##### (1) 일반정보부의 갈등조정 임무

앞서 살펴본 바와 같이 2008년 개정된 내무부 소속의 중앙행정의 조직과 분권화에 관한 데크레는 정부 또는 도지사에게 제공할 용도로 기관, 경제 및 사회분야와 특히 폭력현상과 같은 공공질서와 관련될 수 있는 모든 분야에서 정보의 수집, 집중, 분석의 임무를 중앙생활안전국의 새로운 임무로 규정하여 일반정보부국의 정보활동에 관한 법적 근거를 마련하였다. 이 규정에서 알 수 있듯이 일반정보부국은 매우 광범위한 권한들을 포함하고 있으며 구체적으로 사회적 불만 및 공도로에서의 시위 이외에도 특히 도시폭력, 지하경제, 스포츠 경기와 관련된 폭력, 사이버종교, 국가의 안전에 대한 침해의 우려가 없는 폭력적 사회운동을 포함하고 있다. 또한 이슬람 극단주의의 분야에서 중앙국내정보부의 지역부서인 도국내정보부(SDRI)에 의해 수행되는 임무를 방해하지 않는 범위 내에서 종교단체들과의 관계들을 포함한다.<sup>30)</sup>

특히 집단적 사태와 관련하여 SDIG는 정부기관에 사회적 항의에 속하는 모든 것에 대한 정보제공의 임무를 수행한다. 집회 및 시위의 자유가 하나의 권리라고 한다면 이는 법적 테두리 안에서 행해져야 하는 것으로<sup>31)</sup>, SDIG는 이를 위하여 미리 예견하는 역할을 수행하며, 집회 및 시위의 주최자와 연결할 수 있는 중간매개체(interlocuteurs)의 역할을 한다. 정보경찰은 불순한 외부세력으로부터 시위대를 보호하며 주최자와 함께 서로 협력하며 일을 한다.<sup>32)</sup> 이러한 일반정보의 임무의 범주 내에서 정보경찰의

29) Réponse du Ministère de l'intérieur, 전계글.

30) 2008년 7월 21일자 내무부장관 업무지침.

31) 집회·시위의 불법·폭력성에 대한 편견과 예단에 따른 행정편의주의적 접근을 허용해서는 안 된다는 주장으로는 오동석, “시민의식과 집회·시위의 자유”, 경찰법연구 제7권 제2호, 한국경찰법학회, 2009.12, 259면.

32) 이 점에서 프랑스 정보경찰은 사복을 착용하여 시위대에 합류하여 불순세력을 색출하기도 한다. 국내에서의

역할은 사회운동의 추이를 살피는 것이며, 이것을 방해하는 것이 아니다.<sup>33)</sup>

2013년 1월 말 중앙생활안전국장이 각 도생활안전국장에게 하달한 ‘2013년 일반정보분야 전략방향’ 업무지시에서는 일반정보부가 사회갈등으로 인한 집단적 움직임과 사태의 위험을 예상하고, 주요 지역의원들과 일상적 관계를 유지하고, 민감한 구역에서의 패거리들과 지하경제에 대한 첩보를 수집하고, 이슬람 극단주의자들 중에서 위험한 집단 또는 개인을 탐지하며, 극단적 사회운동에 대한 감시에 중점을 두도록 하고 있다.<sup>34)</sup>

일반정보부의 임무는 중앙에서는 내무부장관에게 정보보고서를 작성하여 제출하는 임무를 수행하지만 지방에서는 도일반정보부가 정부를 대표하는 도지사에게 정보보고서를 제출하게 된다.<sup>35)</sup> 도일반정보부는 도생활안전국장의 직접적 지휘와 감독을 받으며, Région(도보다 상급의 행정구역-지역) 소재지에 위치한 도일반정보부는 지역내에 있는 도의 부서들로부터 수집된 정보들에 대하여 종합(synthèse)하는 임무를 동시에 수행한다. 도일반정보부는 “사회과(Section sociale)” 및 “도시일탈 및 위험집단과(Section Dérives Urbaines et Groupe à risques)”와 기술 및 문서지원을 하는 한 개의 행정팀으로 구성되어 있다. 이 중에 사회과는 사회 및 경제분야(사회운동, 규모가 큰 기업들의 경제적 상태 등에 대한 예상 및 추이파악)와 관련된 정보들에 대한 수집, 분석 및 종합의 임무를 맡고 있다.<sup>36)</sup>

도 단위에서의 정보의 전달은 두 개의 채널에 의해서 행해진다. 도일반정보부(SDIG)는 도생활안전국 및 도지사에게 정보를 보고하고 제공하여야 한다. 도일반정보부의 임무는 단지 국가의 대표자인 도지사에게 정보를 제공하는 것이 아니라 경찰청의 일반정보부국을 통하여 즉각 장관에서 제공될 정보들을 전달하고 집중화하는 것이다.<sup>37)</sup> 이처럼 국내의 항의 움직임은 매일 정보관들에 의해 체크가 되며, 이것은 프

사복경찰관의 집회 또는 시위장소에 출입하는 문제에 대하여는 문성도, “사복경찰관 집회·시위장소 출입의 법적 근거와 문제점”, 경찰법연구 제1권 제1호, 한국경찰법학회, 2003.6, 32~53면 참조.

33) 이상의 글은 정보관이 고등학생들의 시위를 파악하기 위하여 인터넷을 검색하여 고등학생들의 신원을 확인한 사안과 관련하여 경찰 고위간부가 익명으로 입장을 밝힌 내용의 일부를 발췌한 것이다(출처: <http://www.ldh-toulon.net>)

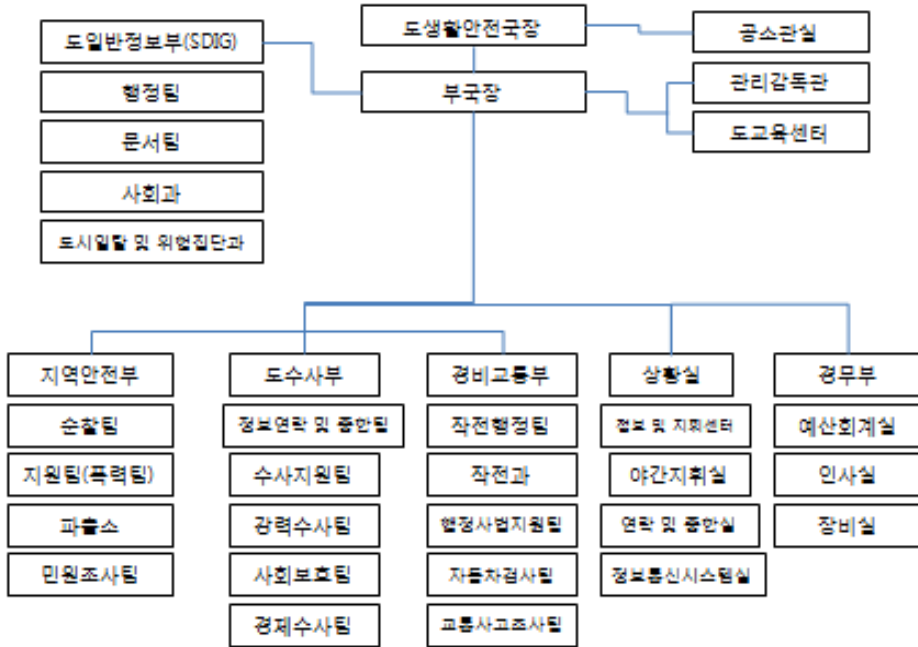
34) “Manuel Valls face à deux options pour réformer le renseignement de proximité”, Le Monde 2013년 4월 23일자 기사.

35) 2008년 6월 27일자 제2008-633호 생활안전국의 지방조직에 관한 데크레(국무총리령) 제1조는 사법경찰의 임무수행에 관한 형사소송법의 규정의 유보하에 도생활안전국은 도지사의 지휘와 감독을 받는다고 규정하고 있다.

36) Direction départementale de la sécurité publique de la Côte d’Or, 2012, 17면.

랑스에서의 노사과업의 범위 등에 대한 완벽한 상황을 파악할 수 있도록 한다.

〈그림〉 : Côte d'Or도(道) 생활안전국 조직도



2013년에 발표된 정보조직의 개혁방향은 사회갈등분야에서의 정보활동을 강화시키는 것이다. 2013년 12월 일반정보부국장인 필립 베르트랑(Philippe Bertrand)은 한 경찰노조와의 면담을 통하여 경찰청에 새로운 과(Division)를 신설하여 공동체와 사회문제(Communauté et faits de société)를 담당하게 될 것임을 밝혔다.<sup>38)</sup> 또한 일반정보부를 계승하는 국토정보부(SCRT)의 인력을 2년에 걸쳐 200명을 증원하여 중앙부서를 강화시키고 약 150명의 인력으로 구성된 방위지역 수집계(sections de recherches zonales)를 신설하여 취약한 도의 정보기능을 강화할 것임을 발표하였다. 국토정보부

37) 2008년 7월 21일자 내무부장관 업무지침.

38) 2014년 5월 9일의 중앙생활안전국의 임무와 조직에 관한 내무부장관령은 경제 및 사회정보과, 도시일탈 및 정체성 문제과, 문서 및 정보시스템과, 해외령과를 유지하고 기존의 분석, 기관정보 및 사회문제과를 폐지하는 대신에 사회종교 및 반체제운동과, 공동체 및 사회문제과, 수집 및 지원과를 신설하였다.

는 중앙국내정보국의 배타적 영역이었던 정치적 반체제(contestation politique)에 대해서까지 광범위하게 다루게 된다.<sup>39)</sup> 이후 내무부장관이 경찰청장 및 군경찰청장에게 보낸 2014년 3월 21일자 업무지시(circulaire)에 따르면 국토정보의 개혁을 통하여 항의와 요구의 (사회)운동(mouvements protestataires et revendicatifs)에 대한 정보활동에 중점을 두도록 하고 있다.<sup>40)</sup> 이에 따라 국토정보부는 현장에서 수집된 전체 정보들을 집중하고 정보보고서의 형태로 정부기관 및 행정기관에 전달하는 독자적인 임무를 수행하게 된다. 이 업무지시는 항의와 요구운동을 불러 올 수 있는 모든 전통적, 경제적 및 사회적 삶의 분야와 민감한 구역에서의 폭력현상과 지하경제에 관련된 것들을 정보수집의 대상으로 규정하고 있다. 또한 사이비종교와 같이 공화국의 가치를 손상시킬 수 있는 사회문제(faits de société) 또는 폭력을 동반한 체제비판과 극좌 및 극우 운동 등을 망라한다.<sup>41)</sup>

## (2) 도지사와의 관계

도일반정보부국의 공공질서 조정의 기능은 도지사가 가지는 경찰권의 관계에서 파악해야 한다. 우선 프랑스 헌법 제72조 제3항은 “각 도에서 정부로부터 위임을 받은 자는 국가적 이익, 행정적 통제 및 법률의 준수에 대한 임무를 수행한다”고 규정하여 도지사의 헌법상 지위를 명시하고 있다.<sup>42)</sup> 도지사는 도 단위에서 국가를 대표하는 자로서 공공질서의 유지는 도지사의 최우선적 임무에 해당한다.<sup>43)</sup> 도지사는 경우에 따라 기초자치단체장인 시장의 임무를 승계할 수 있으며, 자연재난 및 인재 등의 중대한 위기가 발생한 경우 시민의 안전을 위한 조치를 취하는데도 참여한다.<sup>44)</sup> 공공질서와 관련한 도지사의 권한은 시위와 관련하여 분명하게 나타난다. 시위신고의 수리여부에 대한 최종적인 권한을 가지고 있으며, 시위관리에 필요한 경찰력의 동원과 물리적

39) <http://www.unitesgppolice.com>

40) “Manuel Valls renforce le renseignement de proximité”, Le Point, 2014년 3월 28일자 기사.

41) “Vall veut doper le renseignement de proximité”, bfmtv, 2014년 3월 28일자 기사.

42) 도지사는 국무회의의 의결을 거쳐 대통령이 임명한다.

43) 도지사는 일반 행정경찰권자로서 공공질서에 대한 책임을 지며, 지방자치법전 제2212-2조에 의하면 공공질서의 요소로써 평온, 안전, 위생이 나열되어 있으며, 평온(tranquillité)은 거리 및 공적 장소의 질서유지와 소음에 대한 대처와 관련되며, 안전(sécurité)은 사고 및 인위적 또는 자연적 재난, 화재, 홍수, 사변으로 인한 인명구조와 관련되며, 위생(salubrité)은 상수도 및 식료품의 위생관리, 전염병의 방지, 자연오염 방지 등의 공중위생보호와 관련된다. Jean Rivero, Jean Waline, Droit administratif, Dalloz, 18<sup>éd.</sup>, 429-430면.

44) <http://www.vie-publique.fr> 참조.

행사의 유무<sup>45)</sup>에 대한 결정권한도 가지고 있다.<sup>46)</sup> 즉, 시위가 발생한 경우 도지사는 질서유지와 공공안전에 대한 책임을 지며, 경찰과 군경찰에 대한 지휘권을 행사한다.

도지사가 지역단위에서의 경제 및 사회분야, 주거보조 및 고용, 취약계층에 대한 보호활동 등에 관한 국가정책을 추진하며 동시에 사회갈등을 해결하는데 기여하기 위하여 개입한다는 점에서 보면,<sup>47)</sup> 집단적 민원에 대하여 시위로 발전되기 이전단계에서 사회갈등의 원인을 파악하고 사회혼란이 발생하기 이전에 이를 해결하는 것은 도지사의 당연한 직무범위에 속한다고 하겠다. 이처럼 내무부장관을 비롯한 정부에 의해 부과되는 국가적 명령으로서의 공공질서는 일정부분 도지사의 재량에 맡겨지며 도지사는 지역적 상황을 고려하게 된다. 왜냐하면, 시위대에 직면하여 도지사는 장차 조화를 이루어야 할 책임자, 예를 들어 농민대표, 노동운동가, 지역의원 등 또는 사회집단과 마주치게 될 가능성이 있기 때문이다.<sup>48)</sup> 따라서 도지사는 공공질서의 엄격한 적용보다는 유연한 대처를 통하여 사회갈등을 해결하게 된다. 도지사가 가지는 공공질서에 대한 책임과 이와 밀접하게 관련되는 사회갈등의 해결은 지역의 일반정보부서에 대한 도지사의 지휘권을 정당화시킨다. 신설되는 도국토정보부는 종전과 마찬가지로 도생활안전국에 소속되지만 조정과 종합을 위한 가장 적합한 위치에 있어야 하며, 따라서 도지사의 직접적 책임과 감독하에 있게 된다. 이를 위하여 도지사가 주재하는 일명 ‘경찰회의’에 도(道)국토정보부장이 참여하게 된다.<sup>49)</sup> 아울러 극단적 사회불만의 표출의 경우와 같이 일반정보 기능이 부분적으로 SDRI와 관련될 수 있다는 점도 고려하여야 하는데, 도지사는 이 두 부서의 관계유지와 보충성에 대한 조정의 첫 역할을 수행한다.<sup>50)</sup>

45) 집회시위 현장에서의 물리적 행사기준에 대하여는 박노섭·안정민, “집회시위에 따른 경찰물리적 행사기준”, 경찰법연구 제7권 제2호, 한국경찰법학회, 2009.12, 215~246면 참조.

46) 집회 및 시위와 관련하여 도지사가 가지는 권한에 대하여는 김택수·이성용, “외국의 집회·시위 관리시 물리적 사용에 관한 규정 및 실태에 관한 연구”, 치안정책연구소 연구보고서, 2009, 15-52면 참조.

47) “le préfet, acteur de terrain”

(출처: <http://www.indre.gouv.fr/content/download/1333/8393/file/Le%20Pr%C3%A9fet.pdf>).

48) Dominique Gatto, Jean-Claude Thoenig, La sécurité publique à l'épreuve du terrain, L'Harmattan, 1993, 208면.

49) 2013년 6월 17일의 내무부장관의 보도자료 참고(프랑스 내무부 홈페이지).

50) 2008년 7월 21일자 내무부장관 업무지침.

## 2. 구체적 사례

### (1) 노사분야

SDIG는 사이비 (종교)집단, 인종차별, 반외국인주의, 대규모 다중 집회에 대한 예상 등 다양한 사회적 문제들에 대하여 정보를 수집, 분석하여 정부 또는 정부의 대표자에게 정보를 제공하는 임무를 담당하고 있으며, 환경보호, 지역경제, 기업경영, 전문직업, 노조의 활동 등에 대한 주제들에 대하여도 임무를 수행하고 있다. 아울러 다양한 공동체와 소수자들 및 지하경제가 성행하는 민감한 구역들에 대한 동태를 살피는 것도 이 부서의 업무에 포함된다.<sup>51)</sup>

프랑스와 올랑드(François Hollande) 대통령이 이끄는 사회당 정부는 정보경찰 및 경찰이 대량해고 및 직장폐쇄에 반대하는 근로자들에 대하여 감시할 것을 지시하였으며, 내무부장관인 마누엘 발(Mannuel Valls)은 정보경찰이 정리해고가 예정되어 있거나 폐쇄가 예정인 공장 근로자들의 반발에 대한 탐지에 주력할 것을 지시하였다. 내무부장관은 이러한 조치가 '내외부의 사회적 폭발'의 위험성을 고려할 때 필요하며, 경제 및 금융 위기, 불안정성, 실업, 구조조정의 결과들과 함께 사회적 불만이 나타나고 있으며, 수년 전부터 점차 증가하고 있다고 밝혔다. 이에 따라 2013년 1월 30일 "전 국토에 걸친 악화된 경제상황 속에서 어려움을 겪거나 그렇게 될 수 있는 기업들의 최 근접에서 일어날 수 있는 사회운동의 과격화를 예견하기 위하여 취약한 기업들의 상황들을 살피는 것이 중요하다"는 경찰청 생활안전국장의 업무지시가 내려졌다. 이 업무지시는 일반정보부국(SDIG)의 우선적 목표를 정하고 있으며, 갈등이 과격화되는 경우에 단체행동과 생산설비에 대한 사태 또는 위협들의 위험성을 미리 예견하여야 할 필요성을 강조하고 있다. 이러한 업무지시의 배경에는 수개월 전부터 PSA, 르노, 푸조, 굿이어 등 여러 분야에서의 일자리가 없어진다는 발표와 함께 프랑스에서의 악화된 사회적 상황에 따른 것이다. 정보부서들은 어려움에 처해 있는 이 회사들의 근로자들이 과격해지는 것에 대해 염려하고 있다. 이 업무지시는 또한 중앙국내정보국과 함께, 프랑스의 이슬람사회에서 가중되는 '위험 집단 또는 개인'에 대한 탐지를 명시하고 있다.<sup>52)</sup>

51) 2013년 7월 2일 하원 보고서(Compte rendu N23) 2면 중 중앙생활안전국장의 발언 내용 중에서 발췌.

52) [http://www.police.cgt.fr/IMG/pdf\\_06-02-2013\\_LU\\_POUR\\_VOUS\\_les\\_ex-RG\\_pries\\_e\\_surveiller\\_au\\_plus\\_pres\\_les\\_entreprises\\_en\\_difficulte.pdf](http://www.police.cgt.fr/IMG/pdf_06-02-2013_LU_POUR_VOUS_les_ex-RG_pries_e_surveiller_au_plus_pres_les_entreprises_en_difficulte.pdf)



(2) 2013년 학교 내 이슬람 복장 착용의 실태에 관한 보고서<sup>53)</sup>

2013년 11월 일반정보부국이 정부에 제출한 15페이지 분량의 보고서는 학교시설에서의 이슬람신자들의 신앙과 복장으로 인한 사회통합의 문제점을 지적하고 있다. 언론이 입수한 이 비밀보고서에 따르면 교육현장에서 이슬람 공동체화가 점차 확산되고 있어, 프랑스가 채택하고 있는 비종교성의 원칙(le principe de laïcité)이 침해되고 있다는 것을 골자로 하고 있다. 2004년 교육공간에서의 종교적 상징의 착용금지에 관한 법률이 제정된 지 10년이 경과된 시점에서 이 보고서는 이슬람 공동체화는 조직적인 전략에 의한 것이 아닌 개별적인 동기에 따른 것이지만 교사들을 혼란시킬 수 있다고 진단하고 있다. 이 보고서는 교육시설에서의 이슬람 종교와 관련한 다양한 문제들의 구체적 사례 70여 개를 소개하고 있다. 우선 종교적 상징의 착용금지의 시행은 큰 문제점을 낳고 있지 않다고 평가하면서, 그러나 전 국토의 교육시설 바깥에서는 히잡 착용이 큰 증가세를 보이고 있다고 지적한다. 마르세이유의 한 고등학교에서는 여성 절반인 600여 명이 히잡을 착용하고 있으며, 다른 도의 한 고등학교에서는 교정에서의 착용금지를 위반하고 있다고 언급하고 있다. 또한 2004년의 법률이 예상하지 못한 경우로서, 학교행정위원회에 학부모 대표가 히잡을 착용한 경우가 있으나, 이를 금지할 규정이 없다는 문제점을 지적하면서, 이로 인해 교사들의 불만이 초래되고 있으며, 학생들 중 일부는 평등하게 대우할 것을 요구하고 있다고 언급하고 있다.

이 보고서는 일반 수업의 경우에는 큰 영향이 없으나, 실습과목과 관련하여 생식(生殖)을 다루는 수업에 학부모들이 결석을 강요하거나, 알제리 전쟁, 탈식민지, 팔레스타인 등과 같은 민감한 주제들이 다루지는 지리역사수업에서는 항의가 일어나는 등 어려움이 발생하고 있다고 분석한다. 님(Nîmes)의 호텔 및 미용 전문고등학교에서는 돼지고기가 들어간 요리의 맛을 보는 것을 거부하거나 이슬람에서 허용되는 고기 이외의 요리를 하지 않는 문제가 발생하고 있다. 더욱이 포도주나 다른 주류의 맛을 보는 것을 거부하고 다른 여성의 피부를 만지고 털을 제거하는 미용실습에 대하여는 거부감을 보이고 있으며, 체육수업에서는 알레지를 이유로 수영복을 입는 것을 거부하는 사례로 인해 수영수업을 폐지하거나 다른 종목으로 대체한 사례를 보고하고 있다. 이외에도 정해진 시간에 기도를 해야 하는 종교원칙에 따라 학교내에서 발생하는 다양한 문제점들도 지적하고 있다. ‘근본주의 청년 수호자’로 불리는 자들이 폭력을 동원하여 종교적 상담과 충고를 하고 있으며, 라마단 시기에는 절정에 달하여 여학생들

53) “Le communautarisme musulman défie l’école”, Le Figaro, 2014년 4월 10일자 기사 참조.

을 지속적으로 감시하기도 한다. 님과 툴루즈의 민감한 구역에서는 90%의 학생들이 이슬람 축제기간에 결석한 사례도 있다. 학교에서의 급식과 관련해서도 돼지고기가 들어간 음식을 거부하여, 음식을 버린 경우도 있으며, 일반 학생들의 식단이 이슬람의 기준에 맞지 않는 경우 앓을 수 없는 식탁을 별도로 마련한 사례를 들고 있다. 이 보고서는 전체적으로 비종교성의 원칙에 반하는 행동들로 인해 문제가 되고 있는 학생들의 이력은 종종 유사성을 보인다고 분석하면서, 취약하며 이슬람에 지쳐 있는 이들은 학교의 노선으로부터 멀어져 가고 있으며 공화국의 정신을 침해할 정도에 이르렀다고 결론내리고 있다.

### (3) 면담사례

연구진이 프랑스 파리경찰청 정보국 소속의 아시아-오세아니아 지역팀장인 정보관과 직접 면담<sup>54)</sup>을 실시하여 구체적인 정보경찰의 갈등조정 활동에 대한 현황을 파악하였다. 면담에 따르면 파리경찰청 정보국의 경우 각 정보관들은 농업, 어업, 교육, 노조, 외국인 공동체, 종교 등 다양한 사회분야들에 대한 전문 영역에서 오랫동안 관련 단체 및 인사들과 수시로 접촉을 해 오면서 조직 및 단체들에 대한 현황파악 뿐만 아니라 이들의 불만이나 요구사항이 무엇인지를 사전에 파악하고 있다고 한다. 이러한 평상시의 정보활동을 토대로 집회 또는 시위의 개최에 대한 정보를 파악하여 경찰이 대비할 수 있도록 하고, 시위가 개최된 경우에는 시위현장에서 문제요인이 있는지, 누가 참여하고 얼마나 많은 인원이 참석하였는지, 불순세력의 개입여부를 파악하는 임무를 수행한다. 또한 범죄와 관련된 첩보가 있는 경우에는 수사경찰에게 제공하여 범죄자들을 검거하도록 하고 있다.

피면담자가 다뤘던 사례로서, 파리 북동부에 위치한 Belleville 구역에 거주하며 주로 상업업을 하는 중국인들이 아프리카 출신의 젊은 불량배들로부터 폭력을 당하고, 금품을 빼기거나 중국인 결혼식장에서 축의금을 탈취당하는 피해가 발생하고, 중국인 관광객들을 대상으로 한 소매치기가 극성을 부리자 2010년 6월 20일 파리 시내에서 만 여명의 중국출신들이 시위를 벌이게 되었다.<sup>55)</sup> 이들의 불만은 이 구역에서의 치안 부재와 경찰의 미온적 사건처리에 대한 것이었다. 그 외에도 중국인출신들과 아프리

54) 면담은 2013년 10월 23일 오전 10시부터 11시 30분까지 실시되었다.

55) 이에 대한 기사로는 <http://www.chine-informations.com/actualite:>  
[http://www.marianne.net/Belleville-Chinois-contre-Africains\\_\\_a194405.html](http://www.marianne.net/Belleville-Chinois-contre-Africains__a194405.html)

카 출신들 간의 인종 갈등의 의미도 가미되어 있다. 이러한 외국인 공동체에 대한 문제가 발생하자 이들의 불만과 요구사항에 대하여 정보관이 정보보고서를 작성하여 파리경찰청장<sup>56)</sup>에게 제출하였으며, 경찰청장은 정보관을 통하여 원만한 문제해결을 위하여 회합을 주선할 것을 지시하고 중국인 공동체를 대표할 수 있는 사람들을 선정하도록 하고 갈등의 원인 및 해결방안에 대하여 보고할 것을 지시하였다. 이에 정보관이 회합에 참석할 대표자들의 명단을 제출하고 이를 토대로 파리경찰청장이 주재하는 회의가 개최되고, 여기에 정보관이 배석을 하여 중간연결자로서의 역할을 수행하였다. 결국 파리경찰청은 이 회의를 통하여 해당지역에 대한 순찰강화 등 치안확보를 위하여 노력하겠다는 약속을 하고 더 이상 사태가 확산되지 않고 조기에 해결이 되었다. 면담내용에 따르면, 정보관이 사회갈등을 조정하는 역할을 수행함에 있어 중요한 것은 오랫동안 해당업무를 취급하면서 전문성을 갖춰야 하며, 불만집단에 대하여 정보경찰이 감시하거나 처벌하려는 것이 아니라 도움을 주려고 한다는 인식을 심어주어야 한다는 것이다. 즉, 정부와 집단을 연결시켜주는 중간매개체로서 단지 경찰 또는 정부의 이익을 대변하는 것이 아니라 중립적 입장에서 문제의 원인과 해결방안에 대하여 객관적인 시각을 갖추고 정보보고를 하여야 국민들과 단체들로부터 신뢰를 받을 수 있다는 것이다.

#### IV. 결 론

프랑스의 정보업무는 전통적으로 일반정보, 국내보안정보 및 국외보안정보로 분리되어 각각 경찰청 소속의 정보국(DCRG)과 국토감시국(DST), 국방부소속의 국외안보총국(DGSE)이 담당하였다. 그러나 2008년 정보조직의 개혁에 따라 일반정보국과 국토감시국을 통합하여 대테러업무와 방첩업무의 수행을 위한 중앙국내정보국을 신설하고 기존의 일반정보의 업무는 중앙생활국안전국 산하에 일반정보부국을 신설하여 수행하도록 하였다. 공공갈등을 조정하는 역할은 전통적으로 2008년 개혁 이전 경찰청 일반정보국(DCRG)이 담당하였으나, 개혁이후 일반정보부국의 임무로 변경되었다. 이 부국은 정부기관, 경제 및 사회와 특히 도시폭력과 같이 공공질서에 관련될 수 있

56) 파리경찰청장(préfet de la police)은 다른 지역과 달리 파리경찰의 총수이면서 동시에 도지사(préfet)의 법적 지위를 가지고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

는 분야의 첩보들을 수집, 종합 및 분석하여 정부 및 정부를 대표하는 도지사에게 정보를 제공하는 임무를 맡고 있다. 이 부국은 특히 산하에 ‘분석, 기관정보 및 사회문제과’(Division de l’analyse, de l’information institutionnelle et des questions de société)와 ‘경제사회정보과’(Division de l’information économique et sociale)를 두어 공공갈등에 관한 정보의 수집, 분석, 작성업무를 수행하고 있다. 지방단위에서 도지사는 정부를 대표하는 자로서 일반경찰권을 근거로 공공질서에 대한 책임을 지고 있다. 도생활안전국 산하의 도일반정보부는 도지사의 지휘를 받으며, 공공질서와 관련된 수 있는 모든 정보를 도지사에게 제공할 뿐만 아니라 도지사의 지시에 따라 갈등해결을 위한 회합을 주선하며 참석자들과 도지사 사이에 원만한 합의가 이루어질 수 있도록 하는 중간매개체로서의 역할을 수행한다.

갈등조정과 관련한 프랑스 정보경찰의 역할로부터 얻을 수 있는 시사점과 우리나라 정보경찰의 개선방안을 살펴보면, 첫째 프랑스는 정보경찰의 법적 근거와 임무가 대통령 및 국무총리 데크레(décret)와 내무부장관의 령(arrêté)에 의해 규정되어 있으며, 특히 공공갈등과 관련하여 정보를 수집, 분석, 종합하여 정부 및 정부의 대표자에게 제공할 수 있는 근거가 대통령 데크레에 규정되어 있다는 것이다. 다만, 법률이 아닌 행정입법의 형태로 되어 있는 것은 행정조직과 임무에 대하여는 행정부가 독자적으로 법규를 제정할 수 있는 프랑스 법체계의 특수성에 기인한다는 것을 감안하여야 할 것이다. 따라서 우리나라 경찰법 제3조 또는 경찰관직무집행법 제2조에 명시된 치안정보의 개념을 구체화하여 공공의 안녕과 질서와 관련되는 공공갈등을 그 개념요소로 포함시킬 필요가 있다.<sup>57)</sup> 둘째, 프랑스에서 정보경찰은 직접적으로 공공갈등을 조정하거나 중재하는 권한을 가지고 있지 않으며, 정보관들이 각자 자신이 담당하고 있는 분야에 대한 오랜 경험을 토대로 문제의 원인과 그 해결책에 대한 정확한 분석을 하고 있으며, 이를 공공질서의 유지에 대한 책임을 지고 있는 정부와 도지사에게 제공하여 원만하고도 조속한 갈등해결을 이루어 내도록 하고 있다는 것이다. 결국 공공질서에 대한 책임을 지는 정부와 도지사는 정보경찰의 판단에 의존할 수밖에 없는 상황이라고 하겠다. 우리나라의 경우에도 정보경찰이 갈등조정 역할의 일부 수행하고 있는 것은 사실이지만, 정보경찰이 정치적으로 예측되었다는 비판이 제기되는 상황에서 그 역할의 수행은 한계가 있다고 할 수 있다. 정보경찰의 적극적인 갈등조정 역할을 수행하기 위해서는 중립성을 확보해야 하며, 정보관의 전문성을 향상시킬 수 있도

57) 경찰 정보활동의 법적 근거의 문제점에 대하여는 이성용, “경찰 정보활동의 법적 문제에 관한 해석론적 고찰”, 경찰법연구 제10권 제1호, 한국경찰법학회, 2012.6, 125~150면 참조.

록 교육 등을 강화시켜야 한다.

반면에 경찰이 사회갈등 특히 공공갈등과 관련하여 조정역할을 수행하는 것은 갈등 해결의 최후의 단계에서 고려돼야 할 것이다. 프랑스의 경우 대규모의 국책사업과 관련하여 계획수립단계에서 공적토론위원회가 개입하여 토론의 장을 열어 국민들의 의견을 수렴하고 계획안에 반영하도록 하는 시스템을 갖추고 있으며, 행정기관의 처분이나 결정에 의하여 민원이 발생하는 경우 헌법상의 기관인 권익수호자가 개입하여 원만한 해결을 유도하고 조정을 한다는 점에서, 우리의 경우에도 국가적 차원에서의 공공갈등의 해결을 위한 다양하고 실효성이 있는 장치를 우선적으로 갖추고 정보경찰에 의한 갈등조정은 사전에 탐지하여 국가가 문제해결을 위해 적극적으로 개입할 수 있도록 하고, 다른 갈등해결 장치들이 작동하지 않는 경우에 보충적으로 개입하도록 것이 바람직할 것이다.

주제어 : 정보경찰, 일반정보부, 국토정보부, 도지사, 사회갈등조정

\*논문접수 : 2014. 5. 25.    \*심사개시 : 2014. 5. 29.    \*게재확정 : 2014. 6. 11.

## 參 考 文 獻

### I. 국내문헌

- 문성도, “집회·시위 현장에 대한 경찰 출입의 법적 문제와 합리적 개정방안”, 경찰법연구 제6권 제2호, 한국경찰법학회, 2008.12, 79~102면.
- 박노섭·안정민, “집회·시위에 따른 경찰물리력 행사기준”, 경찰법연구 제7권 제2호, 한국경찰법학회, 2009.12, 215~246면.
- 오동석, “시민의식과 집회·시위의 자유”, 경찰법연구 제7권 제2호, 한국경찰법학회, 2009.12, 247~264면.
- 이성용, “경찰 정보활동의 법적 문제에 관한 해석론적 고찰”, 경찰법연구 제10권 제1호, 한국경찰법학회, 2012.6, 125~150면.
- 김광구·김동영, “공공갈등관리를 위한 갈등정보체계의 구축 및 활용방안 연구”, 한국비교정부학보 제16권 제1호(2012).
- 김택수, 이성용, “외국의 집회·시위 관리시 물리력 사용에 관한 규정 및 실태에 관한 연구”, 치안정책연구소 연구보고서, 2009.
- 이호용, “공공갈등 해결을 위한 국가공론위원회법 제정에 관한 연구”, 법과 정책연구 제13집 제2호(2013. 6.).
- Yoon, In Jin, Trends and Characteristics of Social Conflict in Korea, 갈등해결 관련 국제회의 발표자료, 2011.
- 최원석, “프랑스경찰 일반정보국의 조직과 활동”, 치안정책연구 제17호(2003).

### II. 국외문헌

- Claude Journès, La police française en proie à la réforme, RSC, 2008.
- DESPRATS Guy, LEONNET Jérôme, Affaire Merah : réflexions et propositions – Rapport de retour d'expérience sur la lutte anti-terroriste, Ministère de l'intérieur, 2012.
- Jean-Jaques Urvoas, “Les RG, la SDIG et après? Rebâtir le renseignement de proximité”, synthèse de note publiée par la Fondation Jean Jaurès, 2012.
- Réponse du Ministère de l'intérieur, publiée dans le JO Sénat du 07/11/2013, 3241면.

Diretion départemental de la sécurité publique de la Côte d'Or, 2012.

Jean Rivero, Jean Waline, Droit administratif, Dalloz, 18éd

Dominique Gatto, Jean-Claude Thoenig, La sécurité publique à l'épreuve du terrain, L'Harmattan, 1993

### III. 기타자료

Jean-Marc Berlière et Marie Vogel, « Aux origines de la police politique républicaine », Criminocorpus [En ligne], Histoire de la police, <http://criminocorpus.revues.org/257>.

<http://www.politique.net/renseignements-generaux.htm>

“RG: comment ça fonctionne”, L'express 1997년 4월 10일자 기사

“Affaire Merah : Manuel Valls rend public le rapport de l'IGPN”, Le Monde, 2012년 10월 23일자 기사

“Manuel Valls face à deux options pour réformer le renseignement de proximité”, Le Monde 2013년 4월 23일자 기사

Jean-Jaques Urvoas, “Comment renforcer la SDIG?”, 2012년 11월 19일 블로그.

<http://www.ldh-toulon.net>

<http://www.unitesgppolice.comcom>

“Manuel Valls renforce le renseignement de proximité”, Le Point, 2014년 3월 28일자 기사

“Vall veut doper le renseignement de proximité”, bfmtv, 2014년 3월 28일자 기사

<http://www.vie-publique.fr>

<http://www.indre.gouv.fr/content/download/1333/8393/file/Le%20Pr%C3%A9fet.pdf>

[http://www.police.cgt.fr/IMG/pdf\\_06-02-2013\\_LU\\_POUR\\_VOUS\\_les\\_ex-RG\\_pries\\_de\\_surveiller\\_au\\_plus\\_pres\\_les\\_entreprises\\_en\\_difficulte.pdf](http://www.police.cgt.fr/IMG/pdf_06-02-2013_LU_POUR_VOUS_les_ex-RG_pries_de_surveiller_au_plus_pres_les_entreprises_en_difficulte.pdf)

“Le communautarisme musulman défie l'école”, Le Figaro, 2014년 4월 10일자 기사

<http://www.chine-informations.com/actualite;>

[http://www.marianne.net/Belleville-Chinois-contre-Africains\\_a194405.html](http://www.marianne.net/Belleville-Chinois-contre-Africains_a194405.html)

[Resümé]

## La réforme des services de renseignement et le rôle de la police de renseignement dans la régulation de conflits sociaux en France

Kim, Taek-Su<sup>\*</sup>  
Lee, Chang-Moo<sup>\*\*</sup>  
Moon, Kyeong-Hwan<sup>\*\*\*</sup>

Les conflits sociaux se traduisent quelques fois par les actions collectives susceptibles de porter atteinte à l'ordre public. Le préfet représente l'Etat dans un département et le maintien de l'ordre public en'est une des missions prioritaires. Lorsqu'il y a un conflit, il assure une action de médiation et de conseil. Pourtant, il a l'autorité sur les forces de police et de gendarmerie.

Dès lors que le maintien et le rétablissement de l'ordre public constituent un pôle important du travail policier, en France, le RG a assumé, depuis longtemps jusqu'au réforme de 2008, une mission d'anticiper les conflits sociaux et d'en informé le gouvernement ou le préfet sous forme de notes afin qu'il puisse intervenir et les résoudre. Les agents de la police de renseignement n'interviennent pas en tant qu'auteur mais seulement interlocuteur qui lie l'Etat et les groupes protestataire. Depuis la fusion de DST et DCRG, la Sous-Direction de l'Information Générale assume cette mission, qui va être remplacée, en mai 2014, par le Service central du renseignement Territorial.

Mots clés: police de renseignement, la Sous-Direction de l'Information Générale, le Service Central du Renseignement Territorial, préfet, régulation de conflits sociaux

---

\* Professor, Department of Police Law, Keimyung University

\*\* Professor Department of Police Administration, Hannam University

\*\*\* Professor, Department of Police Science, Korea National Police University